

PEMEKARAN DAERAH DAN IMPLIKASINYA PADA PEMBANGUNAN

Adies Saputra

Abstract:

Regional autonomy open the possibility of uncontrolled regions' extension which may cause conflicts which at the end may become a constraint to fulfill the aims of regional development. We cannot stop the extension. Nonetheless the above problems can be prevented by policies which accommodate the interest of all parties.

Keywords: *regional autonomy, development, region's extension*

A. PENDAHULUAN

Rezim Otoritarian Orde Baru yang bertahan selama 32 tahun telah menciptakan suatu kondisi dimana pemerintah pusat mendominasi segala aspek pembangunan di daerah. Progresifitas pembangunan terkonsentrasi di pulau Jawa sementara daerah-daerah diluar itu sumber daya alamnya dieksploitasi sedemikian rupa tanpa memperhatikan kesejahteraan rakyat setempat. Daerah-daerah yang kaya sumber daya alam seperti Aceh, Riau, Kalimantan Timur, dan Papua, rakyatnya hidup dalam kemiskinan dan keterbelakangan. Persepsi ketidakadilan ini muncul gerakan-gerakan separatisme seperti Gerakan Aceh Merdeka, Organisasi Papua Merdeka, Negara Riau Merdeka.¹ Dan gerakan sempalan lainnya termasuk di Kalimantan Timur, Bali, Maluku, dan lain-lain.

Oleh karena itu sebagai perangkat kebijakan yang lahir di era reformasi UU no. 22 tahun 1999 dan UU no. 25 tahun 1999 yang kini telah direvisi menjadi UU. No 32 tahun 2004 dan UU no. 33 tahun 2004 dipandang sebagai momentum penting bagi daerah untuk memperoleh *sharing of power* dan *sharing*

¹ Lihat Juga Yusra Habib Abdul Ghani. 2000. Mengapa Sumatera Menggugat. Biro Penerangan Aceh Sumatera National Liberation Front. Aceh.

of income. Dari perspektif kultural otonomi juga bermakna sebagai pengakuan terhadap entitas nilai-nilai dan kebudayaan lokal, pluralisme, serta mendorong demokratisasi.

Kebijakan otonomi daerah sebagaimana diatur undang-undang memberi peluang dilakukannya pemekaran maupun penggabungan daerah. Ketentuan ini dalam praktiknya dimanfaatkan oleh masyarakat untuk beramai-ramai mengusulkan pemekaran daerahnya. Sejak tahun 1999 setidaknya telah dibentuk 173 daerah otonom baru yang terdiri dari tujuh provinsi, 135 kabupaten, dan 31 kota. Dan hingga tahun 2008 ini upaya-upaya untuk memekarkan daerah masih terus dilakukan.

Lajunya arus pemekaran menciptakan problematika dilematis dalam implementasi kebijakan otonomi. Di satu sisi pemekaran daerah mengandung idea pemerataan pembangunan termasuk dalam rangka mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat. Tetapi pada sisi yang lain pemekaran daerah juga mengakitnya membengkaknya APBN². Fakta yang ada menunjukkan bahwa daerah-daerah hasil pemekaran justru menjadi semakin terbelakang. Sehingga tidak menunjang proses pembangunan nasional.

Tulisan ini berkenan menguraikan beberapa aspek yang terkait dengan pemekaran daerah, meninjau kembali hakikat otonomi, memaparkan fakta-fakta proses pemekaran daerah serta bagaimana pemerintah pusat meresponnya. Contoh kasus digunakan sebagai gambaran betapa isu pemekaran daerah yang secara substansial bertujuan untuk mengefektifkan pembangunan justru dalam prosesnya kerap mengabaikan masalah pembangunan. Guna melengkapi karya sederhana ini penulis mencoba mengumpulkan sari-sari pendapat ahli yang relevan sehingga ditemukan suatu alternatif pemecahan masalah.

B. PEMEKARAN DAERAH DI ERA OTONOMI

Kemandirian Sebagai Hakikat Otonomi

Secara politis kebijakan otonomi daerah merupakan salah satu strategi untuk meminimalisir upaya-upaya daerah agar tidak melepaskan diri dari NKRI (baca: disintegrasi) sebagai konsekuensi dari ketidakpuasan daerah selama rezim

² Pada tahun 2007 anggaran yang dikucurkan untuk memenuhi kebutuhan daerah otonom baru mulai dari belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, hingga belanja bantuan sosial mencapai 9,69 triliun atau membengkak dari 6,3 triliun pada tahun sebelumnya. Lihat Daerah Terus Mekar, Anggaran Menyusut. Otonomi, Edisi 1, tahun III 2008.

Orde Baru. Asumsi ini secara teoritis misalnya dapat di lihat dalam Smith (1985) “...*National governments are decentralization as a strategy for coping with the political instability which is threatened by secessionist movements...*”.

Namun demikian kebijakan otonomi daerah tidak terlepas dari fakta ketidakmampuan pusat untuk terus-menerus membiayai pembangunan di daerah. Sehingga diperlukan strategi pemberdayaan, yang akhirnya diharapkan bisa mendorong daerah mampu melaksanakan program-program pembangunan dengan mengandalkan potensi dan ketersediaan sumber daya lokal.

Ketidakterdayaan daerah oleh Chaniago (2000) dikatakan sebagai salah satu kegagalan rezim Orde Baru. Tidak adanya koherensi lintas sektoral ditambah pengkonsentrasian pembangunan ekonomi di Pulau Jawa menurut Chaniago telah menciptakan ketimpangan antar wilayah sehingga menimbulkan kontradiksi dalam pembangunan. Disatu sisi pemerintah pusat meletakkan keberhasilan perolehan PAD sebagai syarat untuk mendapatkan otonomi bagi Daerah Tingkat II. Sementara disisi lain, model pembangunan ekonomi nasional yang didasari oleh pragmatisme yang tinggi membuat makin tidak menyebarnya potensi-potensi penerimaan PAD.³ Sehingga di era reformasi ini pemerintah perlu memperkecil kesenjangan pembangunan antar wilayah dengan melakukan penyebaran potensi-potensi ekonomi, pemerintah daerah mesti didorong agar kreatif mencari sumber-sumber pendanaan pembangunan secara mandiri.

Menurut Mardiasmo (2002) otonomi daerah muncul sebagai jawaban memasuki era *new game* yang membawa *new rules* pada semua aspek kehidupan manusia dimasa yang akan datang. Di era seperti ini, dimana *globalization cascade* sudah semakin meluas, pemerintah akan semakin kehilangan kendali pada banyak persoalan, seperti pada perdagangan internasional, informasi dan ide, serta transaksi keuangan. Dimasa depan, pemerintah sudah terlalu besar untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan kecil tetapi terlalu kecil untuk dapat menyelesaikan semua masalah yang dihadapi oleh masyarakat.⁴

Utomo (2007) mengatakan: didalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah maka haruslah disadari makna, filosofi atau prinsip yang harus ditetapkan ialah *sharing of power, distribution of income* dan *empowering of regional administration*. Dan ini semua adalah dalam kerangka mencapai *the ultimate goal of autonomy* ialah kemandirian daerah terutama kemandirian masyarakat.⁵ Dengan demikian

³ Andrinof Chaniago. 2000. *Gagalnya Pembangunan, Kajian Ekonomi Politik Akar Krisis Indonesia*. Hal 238-239. Pustaka LP3ES. Jakarta.

⁴ Mardiasmo. 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Hal 4. Andi. Yogyakarta.

⁵ Warsito Utomo. 2007. *Administrasi Publik baru Indonesia*. hal 46. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.

keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah tidak diukur dari banyaknya proyek pembangunan yang ada, tetapi diukur dari tingkat kemandirian masyarakat Daerah.⁶

Dari persepektif politik diperlukan kemandirian warga dalam berhadapan dengan kekuasaan lokal, yang diindikasikan dari aksesibilitas dan kapabilitas dalam berpartisipasi mempengaruhi kebijakan-kebijakan pemerintah daerah. Sedangkan partisipasi dalam proses governance menurut Colongan meliputi (1) *openness of government*, (2) *inclusiveness and tolerance*, (3) *keeping citizens informed*, (4) *mechanisms for transparency to encourage government accountability and responsiveness*.⁷ Dalam konteks ini kebijakan otonomi daerah tidak dapat dipisahkan dari politik demokratisasi yang menjadi salah satu agenda reformasi. Bahkan otonomi daerah dapat dianggap sebagai jalur formal menerapkan demokrasi di level grassroot. Antlov (2003) *Without grassroot democracy, it is impossible to sustain democracy at the national level*.⁸

Efektifitas sistem otonomi-desentralisasi sangat tergantung pada kemampuan organisasi lokal (pemerintah daerah) untuk: (1) *indentify development problems and opportunities*; (2) *identify or create possible solutions to development problems*; (3) *make decision and resolve conflicts*; (4) *mobilized resources*; (5) *manage development programs and projects*.⁹

Meskipun hakikat dari otonomi daerah itu adalah menciptakan kemandirian daerah baik kemandirian pemerintah daerah maupun kemandirian masyarakat. Namun demikian bertindak mandiri bukan berarti bertindak sendiri-sendiri atau bertindak sendiri.¹⁰ Otonomi daerah mensyaratkan harmonisasi hubungan pusat-daerah dalam format negara kesatuan. Menurut Syafrudin (2006) kemandirian itu adalah manifestasi ketentuan yang menjadi signifikan. Kemandirian berarti penghayatan kebebasan dari sesuatu serentak dengan kebebasan untuk sesuatu.¹¹

⁶ Rozali Abdullah. 2000. Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif. Hal. 16. Rajawali Press. Jakarta.

⁷ Arellano A Colongan, Jr dalam Edward Aspinall dan Greag Fealy. 2003. Local Power dan Politic in Indonesia, Decentralisation and Democratisation. Hal 97. ISAS. Singapore.

⁸ Hans Antlov dalam Edward Aspinall dan Greag Fealy. Op. Cit Hal 74.

⁹ G Shabbir Cheema. Dennis A Rondinelli. 1983. Decentralizations and Development, Policy Impelementation in Developing Countries. Hal 299. Sage Publications. Beverly Hills

¹⁰ Ateng Syafrudin. 2006. Kapita Seleкта, Hakikat otonomi dan Desentralisasi dalam Pembangunan Daerah. Hal 53. Citra Media. Yogyakarta.

¹¹ Ibid

Kebutuhan Pemekaran Daerah bagi Pembangunan

Pemekaran daerah (*administrative fragmentation*) adalah pemecahan provinsi atau kabupaten/kota menjadi dua daerah atau lebih.¹² Secara historis pemekaran merupakan suatu kewajaran dalam rangka menjawab kebutuhan riil dalam penyelenggaraan administrasi pembangunan. Jika ketika Indonesia memproklamasikan kemerdekaan pada 17 Agustus 1945, hanya ada delapan provinsi. Maka pada periode 1969-1975 Kedelapan provinsi itu telah dimekarkan menjadi 26 Provinsi, dan pada 1975-1999 Timor Timur menjadi bagian dari Indonesia, menjadi provinsi ke 27.

Dik Roth (2007) Pemekaran daerah merupakan bagian integral dari proses desentralisasi dan otonomi daerah yang telah dilaksanakan sejak 1999¹³ yang secara ideal bertujuan untuk (1) Meningkatkan pelayanan publik, (2) mempercepat pertumbuhan demokrasi, (3) meningkatkan perekonomian daerah (4) Meningkatkan pengelolaan potensi daerah, (5) Meningkatkan keamanan dan ketertiban, (6) meningkatkan hubungan pusat dan daerah.¹⁴

Namun dewasa ini tuntutan pemekaran lebih banyak didasari kepentingan elit. Tidak didasarkannya pemekaran daerah pada uji kelayakan yang komprehensif, menimbulkan ekkses negatif seperti konflik politik, ketidakteraturan administrasi pembangunan, serta membebani APBN. Apalagi dengan ditemukannya fakta bahwa sebagian besar pemekaran daerah tidak memberikan dampak signifikan pada peningkatan kesejahteraan rakyat, pelayanan publik, dan daya saing daerah.

Belum terwujudnya kesejahteraan masyarakat dilihat dari angka kemiskinan di daerah otonom baru, rata-rata 17,91 persen pada tahun 2003 dan meningkat 18,01 persen di tahun 2004. Angka itu dinilai masih diatas angka kemiskinan nasional, yaitu 16,66 persen di tahun 2004. Sementara pemenuhan kebutuhan dasar juga masih rendah. Penduduk yang sudah mendapatkan air bersih rata-rata 39,07 persen, sedangkan yang sudah mengakses listrik rata-rata 78,46 persen.¹⁵ Dari hasil evaluasi Depdagri 70% kinerja daerah otonom baru mengecewakan.

¹² Pasal 10 ayat Satu PP No. 78 tahun 2007.

¹³ Dik Roth dalam H S Norholt dan Gery van Klinken. 2007. *Renegotiating Boundaries, Local Politics in Post Suharto Indonesia*. Hal 121. KITLV. Leiden.

¹⁴ Pidato Presiden, Pemekaran Wilayah Bukan Untuk Kejar Kekuasaan. Media Indonesia, 24 Agustus 2007.

¹⁵ Pemekaran Belum Sejahterakan Masyarakat. Kompas, 2 Juni 2007.

Gejala ketidakmanfaatan pemekaran daerah mendorong wacana penggabungan daerah. Secara prinsipil kebijakan otonomi daerah memang tidak hanya membuka peluang pada pemekaran daerah tetapi juga penggabungan daerah. Dalam administrasi pembangunan, pemekaran maupun penggabungan daerah merupakan orientasi penyesuaian berdasarkan realitas objektif mengenai kebutuhan akan organisasi pemerintahan sebagai infrastruktur administratif. Siagian (1985) misalnya mengatakan jika kebutuhan pembangunan menuntut penyederhanaan, penyederhanaanlah yang akan dilaksanakan. Akan tetapi jika jika penilaian obyektif atas kebutuhan pembangunan menuntut pembentukan organisasi baru, jalan inipun harus dapat ditempuh.¹⁶ Tetapi faktanya hingga saat ini belum pernah dilakukan penggabungan daerah.

C. PROBLEMATIKA PEMEKARAN DAERAH

Aspirasi, Semangat Identitas, dan Proyek Politik

Tercapainya kemajuan daerah merupakan dambaan masyarakat manapun. Sementara kesulitan dalam mewujudkan kemajuan daerah antara lain disebabkan karena ketidakcukupan anggaran yang memadai untuk menginisiasi pembangunan didaerah. Sementara itu pemekaran dipandang sebagai cara untuk memperoleh distribusi anggaran yang lebih besar (lebih menyebar) dari pusat. Pembentukan daerah otonom baru juga menjanjikan ketersediaan lapangan kerja setidaknya pada sektor birokrasi. Banyaknya proyek-proyek pembangunan juga menjadi keuntungan tersendiri bagi sektor swasta. Asumsi ini sekaligus menjelaskan mengapa pemekaran daerah juga banyak didukung oleh masyarakat.

Pemekaran daerah juga dipicu adanya rasa kesukuan, dan variasi kultur sosial. Misalnya pada kasus Cirebon yang menginginkan dibentuknya provinsi sendiri terpisah dari Jawa Barat oleh karena masyarakat di pantai utara itu menganggap mereka bukanlah komunitas Sunda.¹⁷ Kasus serupa juga terjadi pada masyarakat di Kepulauan Riau yang secara geografis merupakan wilayah maritim dan merupakan etnik Melayu. Sementara di Provinsi (induk) Riau terutama di ibukota Pekanbaru lebih didominasi etnik Minang. Pada kasus Kabupaten Sumba Tengah, berpisahnya Gorontalo dari Provinsi Sulut, serta rencana mendirikan Provinsi Tapanuli Utara, isu agama menjadi salah satu determinan adanya keinginan memekarkan daerah. Meski sebenarnya secara

¹⁶ Soandang P Siagian. 2005. *Administrasi Pembangunan*. Hal 128.

¹⁷ Lihat Juga George Quinn dalam Edward Aspinall & Greg Fealy. *Op. Cit.*

structural (*structural problem*) lebih disebabkan karena ketimpangan pembangunan, ada perasaan kurang diperhatikan dari daerah induk, dan lain sebagainya.

Juga telah disinggung sebelumnya bahwa maraknya usulan pemekaran daerah tidak terlepas dari perbedaan persepsi antara pusat dan daerah. Pusat memandang pemekaran sebagai bentuk pemborosan anggaran negara, sedangkan daerah memandang pemekaran daerah sebagai satu-satunya cara untuk mendistribusikan dana pusat kepada daerah. Ketidaksamaan cara pandang bertambah kompleks dengan adanya kepentingan politik pada masing-masing level. Seperti dikatakan Vel (2007) *Campaigning for new district is not completely local affair. It involves actors, institutions and decision on all levels, from the grass root up to Jakarta.*¹⁸

Di DPR, kedudukan parlemen yang didalam konstitusi adalah quasi parlementer juga mendorong lajunya arus pemekaran daerah. UU pembentukan daerah otonom baru yang diinisiasi oleh DPR tidak dapat di veto oleh pemerintah. Menurut Prasojo (2007), banyaknya usulan pemekaran oleh DPR tidak lain untuk memperkuat basis dukungan politik anggota DPR di daerah menjelang pemilu 2009.¹⁹ Rasyid (2007) mengatakan “Sekarang ini parpol berkepentingan, birokrasi berkepentingan, pengusaha juga berkepentingan, tetapi kepentingan rakyat dimana?” Sehingga menurut Rasyid dewasa ini pemekaran hanya menjadi proyek politik”.²⁰

Bagaimana Respon Pemerintah Pusat

Lajunya arus pemekaran menyebabkan pemerintah pusat perlu mempertimbangkan kembali secara seksama tiap usulan pemekaran daerah. Dalam banyak kesempatan presiden Yudhoyono menyampaikan kekhawatirannya tentang lajunya arus pemekaran daerah di Indonesia. Misalnya saat memberikan keterangan pemerintah dalam sidang paripurna DPD di Jakarta 23 Agustus 2007 silam presiden meminta DPR dan DPD untuk mengevaluasi pemekaran wilayah. Presiden mengatakan: “Sudah saatnya saya menggunakan bahasa yang lebih terang menyangkut isu pemekaran daerah. Saya mengajak para pemimpin dan tokoh politik untuk bersama-sama mencegah terjadinya kesalahan pendekatan dan tujuan pemekaran wilayah”.²¹

¹⁸ Jacqueline Vel dalam Nordholt dan Klinken. Op. Cit Hal 93.

¹⁹ Jangan Paksa Pemekaran. Kompas, 14 September 2007.

²⁰ Daerah Otonom Baru Belum Beri Dampak Signifikan. Kompas 29 Mei 2007.

²¹ Ibid 14.

Tetapi presiden kemudian dinilai tidak konsisten dengan pernyataannya itu, menyusul diterbitkannya Amanat Presiden tentang pembahasan 12 usulan pembentukan daerah otonom baru pada Februari 2008. Ampres ini kemudian menuai banyak reaksi tidak hanya dari DPD, juga berbagai kalangan. Reaksi itu terasa wajar karena nafsu untuk membentuk daerah otonom baru bukannya surut tetapi malah kian menjadi-jadi.²²

Respon penolakan terhadap pemekaran daerah juga muncul dari wakil Presiden Jusuf Kalla. Wapres menilai pemekaran wilayah baru terlalu memboroskan anggaran Negara. Selain itu menurut Kalla pemekaran mencerminkan semangat otonomi daerah yang otoriter. Kalla mengatakan semangat otonomi harus disikapi untuk berkompetisi menciptakan pembangunan di daerah yang mendukung pertumbuhan ekonomi nasional.²³ Dalam kapasitasnya sebagai Ketua Umum Partai Golkar Kalla mengatakan: "Saya perintahkan DPP serta semua DPD I dan II tak usahlah prakarsai pemekaran-pemekaran wilayah. Cukup sudah, capai sudah. Mau di demo, demolah. Yang penting stabilkan dan makmurkan daerah".²⁴

Sementara itu Mendagri Mardiyanto menilai keinginan daerah untuk melakukan pemekaran wilayah memang luar biasa besarnya sehingga perlu dilakukan evaluasi. Menurut Mendagri daerah yang akan melakukan pemekaran wilayah harus memenuhi syarat yang menyangkut kelayakan politik, kelayakan ekonomi, dan setelah dimekarkan apakah mampu bertahan serta berkembang.²⁵

D. KASUS KABUPATEN NATUNA, KEPULAUAN RIAU

Kabupaten Natuna di bentuk berdasarkan UU. No. 53 tahun 1999, sebagai pemekaran dari Kabupaten Kepulauan Riau (Kepri)²⁶. Pemekaran Kabupaten Kepri kedalam beberapa Kabupaten dan Kota merupakan langkah yang positif untuk meningkatkan efektifitas pelayanan publik serta dalam rangka memperpendek rentang kendali. Mengingat terlalu luasnya Kabupaten induk,

²² Daerah Terus Mekar, Anggaran Menyusut. Otonomi, Edisi 1, tahun III 2008.

²³ Pemekaran Cermin Otonomi Daerah Otoriter. Koran Tempo, 14 Nopember 2007.

²⁴ Jusuf Kalla Perintahkan Kader Golkar Hentikan Pemekaran Wilayah. Media Indonesia, 17 Oktober 2007.

²⁵ Mendagri: Pemekaran Belum Sejahterakan Rakyat. Suara Karya, 19 September 2007.

²⁶ Bersamaan dengan pembentukan Kab. Natuna diwilayah Kepri juga di bentuk Kab. Karimun, kemudian disusul dengan pembentukan Kota Tanjung Pinang, dan terakhir dibentuk lagi Kabupaten Lingga. Setelah Provinsi Kepri disahkan, untuk menghindari kesalahan penafsiran Kabupaten Kepri kemudian berganti nama menjadi Kab. Bintan.

dan secara geografis wilayah ini berbatasan dengan negara tetangga sehingga pemekaran Kepri juga berhubungan dengan upaya pemerintah pusat untuk memperkuat keamanan nasional terutama di wilayah-wilayah perbatasan.²⁷

Beberapa waktu setelah pembentukan Kab. Natuna, isu pemekaran kembali menjadi perhatian masyarakat dan pemerintah. Daerah-daerah otonom baru hasil pemekaran Kabupaten Kepri plus Kota Batam mengusulkan pembentukan provinsi Kepri terpisah dari Riau sebagai provinsi induk. Natuna menolak wacana pemekaran ini dengan alasan bahwa kabupaten ini akan kehilangan pemasukan dari bagi hasil minyak dan gas sebesar Rp 112 miliar. Padahal sebagai kabupaten yang baru Natuna sangat membutuhkan sumber pendanaan yang besar guna pembangunan berbagai sarana infrastruktur yang masih sangat minim.²⁸

Namun penolakan Natuna ini juga disebabkan karena kasus politik uang dalam suksesi pemilihan kepala daerah yang menimpa sebagian besar anggota DPRD Natuna, yang ketika itu sedang ditangani oleh Kejaksaan Tinggi dan sedang menunggu izin pemeriksaan dari Gubernur Riau. Saleh Djasit, Gubernur Riau ketika itu yang dengan tegas menolak pembentukan Provinsi Kepri disinyalir menggunakan kasus ini sebagai strategi untuk menekan Natuna agar tidak mendukung pemisahan Kepri dari Riau.²⁹

Sementara itu di Natuna elemen masyarakat terpecah. Masyarakat di pulau Bunguran (Pulau Natuna Besar) dengan di mobilisasi oleh pemerintah daerah dan DPRD setempat menggelar Mubes masyarakat Natuna yang intinya menolak Provinsi Kepri. Sedangkan masyarakat di gugusan Kepulauan Anambas dengan di mobilisasi Badan Pekerja Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau (BP3KR) juga menggelar Mubes masyarakat Natuna yang intinya mendukung Provinsi Kepri. Berbagai konflik politik antar elemen di Natuna mengakibatkan masalah-masalah pembangunan menjadi terabaikan.³⁰ Padahal pembentukan Kabupaten Natuna merupakan upaya untuk mempercepat proses pembangunan sehingga dapat membuka keterisolan kawasan ini.

²⁷ Wilayah Kepri berbatasan dengan beberapa negara tetangga, selain berbatasan langsung dengan Singapura dan Malaysia, Kepri tepatnya sebelah utara Kepulauan Natuna merupakan kawasan laut China Selatan yang berbatasan langsung dengan Vietnam dan Kamboja.

²⁸ Natuna adalah satu-satunya daerah penghasil migas di Kepri. Jika Natuna tetap bergabung dengan Provinsi Riau, selain membagi hasil migasnya kepada daerah-daerah lain di Riau, ia juga mendapatkan bagi hasil dari daerah-daerah lain di Riau yang juga penghasil migas, tetapi jika bergabung dengan Kepri Natuna hanya membagi hasil migasnya kepada daerah lain di wilayah ini. Untuk penjelasan lengkap lihat UU No. 25 tahun 1999 tentang perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

²⁹ Lihat juga artikel Selamatkan Natuna dari Kepentingan Politik. Kompas, 16 Oktober 2003.

³⁰ Pada masa ini, Pemda Natuna di sinyalir mengeluarkan uang milyaran rupiah bukan untuk membangun sarana infrastruktur melainkan untuk memobilisasi warga dan mengintensifkan lobi politik di Jakarta agar dapat menggagalkan pengesahan Kepri sebagai Provinsi.

Setelah tertunda selama beberapa tahun, dan menghabiskan dana yang cukup besar setidaknya untuk memobilisasi warga Kepri melakukan unjuk rasa ke Jakarta,³¹ Provinsi Kepri akhirnya disahkan berdasarkan UU No. 25 tahun 2002.³² Natuna pada awalnya tetap memilih untuk bergabung dengan Provinsi Riau atau membentuk Provinsi sendiri. Gagasan membentuk provinsi sendiri ini tertuang dalam seminar regional bertajuk “Menuju Provinsi Natuna-Anambas” yang diselenggarakan di Pekanbaru pada 24 November 2002. Langkah perlawanan dengan membentuk provinsi sendiri ini antara lain didukung oleh Tabrani Rab, Tokoh masyarakat Riau yang pernah di daulat sebagai Presiden Riau Merdeka, sebelum akhirnya diangkat menjadi anggota DPOD yang kemudian gigih menolak pemekaran Riau.³³ Tetapi akhirnya Natuna tunduk pada kebijakan pusat.

Usai ditetapkan sebagai salah satu daerah otonom dalam wilayah administratif Provinsi Kepri, Natuna kembali digoncang isu pemekaran. Masyarakat Natuna yang berdomisili di gugusan Kepulauan Anambas menuntut pembentukan daerah otonom baru yaitu Kabupaten Kepulauan Anambas (KKA). Upaya pembentukan KKA semakin gencar dilakukan terutama menjelang suksesi Pilkada tahun 2005. Saat itu kelima calon bupati dan calon wakil bupati Natuna menyatakan dukungannya terhadap pembentukan KKA apabila terpilih sebagai sebagai bupati dan wakil Bupati Natuna kelak.

Namun, Daeng Rusnadi yang kemudian terpilih sebagai Bupati enggan mengeluarkan rekomendasi resmi pembentukan KKA. Pemerintah Daerah malah melakukan tindakan yang ambivalen. Disatu sisi Pemda menganggarkan dana sebesar enam milyar dalam APBD Natuna tahun 2007 supaya memperlancar proses pemekaran. Tetapi disisi lain secara resmi Pemda menolak pemekaran Natuna. Kepada Mendagri Bupati Natuna memaparkan ada sejumlah persyaratan yang belum dipenuhi seperti jumlah penduduk yang hanya 32.938 bukan 41.341 seperti yang dilaporkan P3Pro (lembaga independen yang melakukan uji kelayakan KKA).

³¹ Untuk mendukung perjuangan Kepri, Huzrin Hood Ketua BP3KR yang juga Bupati Kepri pada masa itu banyak menggunakan dana APBD Kepri. Kasus ini kemudian terbongkar dan Huzrin di penjara selama dua tahun dengan dakwaan Korupsi senilai Rp. 4,3 Milyar.

³² Meski UU pembentukan Provinsi Kepri telah disahkan tetapi pembangunan Provinsi baru ini tidak dapat segera dilakukan, Presiden Megwati tidak kunjung menunjuk *Carateker* Gubernur Kepri. Masalah tersebut sempat terkatung-katung sebelumnya akhirnya Ismet Abdullah (Ketua Otorita Batam) ditetapkan sebagai *Caretaker* Gubernur Kepri beberapa bulan menjelang Pemilu 2004.

³³ Lihat juga Rony Basista. 2004. Tabrani dalam Bingkai Riau Merdeka. Riau Cultural institute. Pekanbaru.

Selaku kabupaten induk, Natuna juga menghawatirkan adanya kesulitan membiayai daerahnya sendiri akibat pendapatan yang berkurang drastis. APBD Kabupaten Natuna sangat tergantung pada dana pertimbangan Migas dimana secara geografis eksplorasi Migas berada di wilayah Anambas. Sedangkan PAD Natuna baru 5% dari total APBD. Selain itu masalah SDM juga menjadi alasan Pemda menolak pemekaran Natuna³⁴. Dalam proses pembentukan KKA ini juga terjadi konflik antar elemen masyarakat yakni soal penentuan calon ibukota kabupaten.

Hingga kini persoalan pemekaran Natuna masih belum jelas. Meski usulan pembentukan KKA telah sampai ke pemerintah pusat tetapi nasibnya masih tidak tentu arah. Hal ini menyebabkan terganggunya proses pembangunan di Kabupaten Natuna. Banyak masyarakat di wilayah Anambas yang menggantungkan masa depan ekonominya pada KKA yang belum tentu terealisasi. Sementara Pemda Natuna terkesan setengah hati dalam merencanakan pembangunan di wilayah Anambas. Para anggota DPRD dari wilayah pemilihan Anambas, lebih fokus pada proses merealisasikan KKA, mereka lebih banyak menghabiskan waktunya di Tanjung Pinang (Ibu Kota Provinsi Kepri) dan Jakarta. Sementara puluhan proyek pembangunan infrastruktur yang gagal di wilayah Anambas, nyaris luput dari perhatian.

E. MENEMUKAN SOLUSI PEMEKARAN DAERAH

Pemekaran daerah telah menjadi isu krusial yang mengandung konsekuensi pada banyak aspek. Bukan saja dalam hubungannya dengan penambahan beban negara tetapi juga menyangkut ongkos politik dan sosial yang harus dibayar oleh masyarakat apabila pemekaran tidak mendatangkan manfaat. Keputusan pemerintah untuk menghentikan sementara (moratorium) pemekaran daerah hanya efektif sebagai kebijakan jangka pendek. Dengan demikian pemerintah perlu mempersiapkan sejumlah langkah agar kedepan pemekaran daerah betul-betul dilakukan secara rasional, yakni didasarkan pada kebutuhan faktual bukan atas dasar pertimbangan politik dan desakan publik yang bersifat emosional semata.

Untuk itu perlu dipertegas indikator-indikator yang menjadi pertimbangan dalam uji kelayakan pembentukan daerah otonom baru. Sebagai upaya pemanfaatan institusi serta dalam rangka mewujudkan efektifitas

³⁴ Tak Penuhi Syarat Administrasi, Bupati Natuna Tolak Pembentukan Kabupaten Anambas. Sinar Harapan, 14 Februari 2008.

pemerintahan maka dalam konteks menguji kelayakan perlu di optimalkan peran Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Disamping itu pembentukan daerah otonom baru tidak dapat dipisahkan dari pengaruhnya terhadap aspek perencanaan wilayah baik secara nasional maupun regional. Sehingga pemerintah perlu menyiapkan suatu kerangka besar (*grand design*). Pemerintah harus bisa menghitung, untuk negara kepulauan seperti Indonesia dengan jumlah penduduk mencapai 230 juta, berapa jumlah ideal untuk provinsi, kabupaten, maupun kota.

Bahwa hakikat otonomi daerah itu adalah kemandirian mesti dijadikan acuan, sehingga kebijakan insentif dan disinsentif perlu diterapkan untuk mengoptimalkan kinerja pemerintahan daerah. Maraknya usulan pemekaran daerah diantaranya merupakan strategi daerah untuk memperoleh distribusi sumberdaya keuangan dari pemerintah pusat. Kenyataan ini menuntut diperlukannya suatu mekanisme pengaturan distribusi keuangan dari pusat ke daerah. Diluar dana perimbangan yang telah diatur oleh undang-undang. Artinya tanpa memekarkan daerahpun ada mekanisme yang memungkinkan masuknya anggaran pusat ke daerah.

Pemekaran daerah melahirkan sejumlah konsekuensi pembentukan berbagai institusi baru, pengisian jabatan, pembagian wilayah dan perbatasan yang dalam praktik sering memunculkan pertentangan horizontal maupun vertikal. Sehingga dalam pemekaran daerah otonom pemerintah hendaknya perlu melakukan analisis tentang potensi konflik setelah pemekaran. Selain itu perlu ada proyeksi jaminan meningkatnya kesejahteraan masyarakat apabila dilakukan pemekaran.

Besarnya keinginan untuk membentuk daerah otonom sendiri, terpisah dari kabupaten induk sering didasari karena ketidakpuasan didalam pembangunan. Sehingga pemerataan pembangunan dapat dipandang sebagai upaya mereduksi keinginan untuk memekarkan wilayah. Aspirasi untuk memekarkan daerah juga muncul karena rentang kendali birokrasi yang terlalu luas. Sehingga pemerintah perlu memikirkan keberadaan suatu institusi yang memiliki kapasitas memberikan pelayanan terpadu. Sementara fungsi kecamatan sebagai perangkat daerah harus diperkuat sehingga tidak hanya melaksanakan tugas-tugas rutin administrasi tetapi juga mampu melakukan aktifitas pemberdayaan dan pembangunan dalam berbagai aspek. Harus diakui juga bahwa pemekaran merupakan refleksi dari ketidakpuasan

terhadap ketidakadilan pusat. Sehingga untuk menekan lajunya arus pemekaran daerah diperlukan upaya sinkronisasi kebijakan pusat dengan kepentingan daerah.

F. PENUTUP

Banyaknya keinginan untuk memekarkan daerah memang disebabkan oleh aspek yang multidimensional tetapi penulis cenderung melihat aspek ketidakadilan pembangunan sebagai *structural problem*. Kebijakan otonomi daerah memang secara teoritis diniatkan untuk menciptakan pemerataan pembangunan, tetapi pada kenyataannya dalam banyak aspek terjadi deviasi-deviasi. Misalkan desentralisasi yang secara legal formal mengandung *transfer of authority* pada kenyataannya desentralisasi juga diikuti dengan *transfer of corruption*. Sehingga kewenangan membelanjakan anggaran yang didesentralisasikan kepada otoritas politik lokal bukannya digunakan untuk kegiatan pembangunan tetapi untuk kepentingan pribadi dan golongan. Hal ini kemudian menjadi pemicu kelompok masyarakat yang merasa tidak menikmati pembangunan akhirnya ingin membentuk daerah otonom baru.

Sementara itu tidak dapat dipungkiri pembangunan yang terkonsentrasi di ibukota masih menjadi ciri pembangunan di Indonesia. Dalam melaksanakan pembangunan fisik misalnya pemerintah daerah lebih suka memusatkan berbagai sarana infrastruktur fisik di ibukota kabupaten/ provinsi. Hal ini menciptakan rasa ketidakadilan pada wilayah lain sehingga mendorong mereka untuk bergerak memisahkan diri dari daerah induk.

Pemekaran pada esensinya adalah kebijakan pengembangan wilayah untuk mewujudkan kehidupan masyarakat yang lebih baik serta meningkatkan pelayanan oleh pemerintah. Karena itu pemekaran wilayah tidak bisa dihentikan hanya dengan memperhatikan aspek untung rugi dari perspektif belanja negara semata. Tetapi sebaliknya pemekaran daerah juga tidak bisa dilakukan semata-mata berdasarkan kepada tuntutan publik yang cenderung emosional daripada rasional. Oleh karena itu pemekaran daerah semestinya dilihat dari kebutuhan riil yang objektif.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Rozali. 2000. *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*. Rajawali Press. Jakarta.
- Aspinall, Edward & Greg Fealy. 2003. *Local Power and Politics in Indonesia, Decentralisation & Democratisation*. Institute of Southeast Asian Studies. Singapore.
- Chaniago. Andrinof A. 2000. *Gagalnya Pembangunan, Kajian terhadap Ekonomi Politik Terhadap Akar Krisis Indonesia*. LP3ES. Jakarta.
- Cheema, G Shabbir. Dennis A Rondinelli. 1983. *Decentralizations and Development, Policy Impelementation in Developing Countries*. Publications. Beverly Hills
- Mardiasmo. 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Andi. Yogyakarta.
- Nordholt, Henk Schulte. Gerry Van Klinken. 2007. *Renegotiating Boundaries, Local Politics in Post Subarto Indonesia*. KITLV. Leiden.
- Siagian, Sondang P. 1985. *Administrasi Pembangunan*. Gunung Agung. Jakarta.
- Smith, Brian C. 1985. *Decentralization, The Territorial Dimension of The State*. George Allen&Unwin. London.
- Syafrudin, Ateng. 2006. *Kapita Selekta, Hakikat Otonomi dan Desentralisasi Pembangunan Daerah*. Citra Media. Yogyakarta.
- Utomo, Warsito. 2007. *Administrasi Publik baru Indonesia*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.

Majalah dan Koran

- Daerah Terus Mekar, Anggaran Menyusut*. Otonomi, Edisi 01 Tahun III. 2008.
- Daerah Otonom Baru Belum Beri Dampak Siginifikan*. Kompas 29 Mei 2007.
- Jangan Paksa Pemekaran*. Kompas, 14 September 2007.
- Jusuf Kalla Perintahkan Kader Golkar Hentikan Pemekaran Wilayah*. Media Indonesia, 17 Oktober 2007.
- Mendagri: Pemekaran Belum Sejahterakan Rakyat*. Suara Karya, 19 September 2007.
- Pemekaran Belum Sejahterakan Masyarakat*. Kompas, 2 Juni 2007.
- Pemekaran Cermin Otonomi Daerah Otoriter*. Koran Tempo, 14 Nopember 2007
- Pidato Presiden, Pemekaran Wilayah Bukan Untuk Kejar Kekuasaan*. Media Indonesia, 24 Agustus 2007.
- Selamatkan Natuna dari Kepentingan Politik*. Kompas, 16 Oktober 2003.
- Tak Penuhi Syarat Administrasi, Bupati Natuna Tolak Pembentukan Kabupaten Anambas*. Sinar Harapan, 14 Februari 2008.